VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI SPRAW ZAGRANICZNYCH
(NR 85)
z dnia 19 czerwca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Spraw Zagranicznych (nr 85)

19 czerwca 2013 r.

Komisja Spraw Zagranicznych, obradująca pod przewodnictwem posła **Roberta Tyszkiewicza (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji, bez zgody wyrażonej w ustawie Umowy o wspólnym obszarze lotniczym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Gruzją, z drugiej strony (druk nr 1361).

W posiedzeniu udział wziął **Artur Nowak-Far** podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Łukasz Andrzejczyk**, **Piotr Babiński** i **Artur Kucharski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Przemysław Sadłoń** i **Piotr Świat** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji. Witam panie posłanki i panów posłów. Witam pana ministra Artura Nowaka-Fara, podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Doręczony państwu porządek obrad przewiduje dwa punkty: pkt 1. – rozpatrzenie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji, bez zgody wyrażonej w ustawie, Umowy o wspólnym obszarze lotniczym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Gruzją, z drugiej strony (druk nr 1361) oraz pkt 2. – sprawy bieżące.

Czy są uwagi do porządku obrad? Pani minister Fotyga, bardzo proszę.

Poseł Anna Fotyga (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, czy mogłabym prosić o informację dotyczącą trybu legislacyjnego? Czy wypowiadała się w tej sprawie Komisja Infrastruktury? Czy nie byłoby lepiej zorganizować wspólnego posiedzenia komisji? Jest to również zagadnienie merytoryczne.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Po krótkiej konsultacji z sekretariatem Komisji chciałbym przedstawić informację, że marszałek Sejmu zdecydowała o skierowaniu tego projektu ustawy do naszej Komisji oraz do wszystkich posłów, którzy mogli zająć w tej sprawie stanowisko. Komisja nie ma wpływu na to, w jakich komisjach procedowana jest ustawa.

Bardzo proszę.

Legislator w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu Przemysław Sadłoń:

Dziś przedmiotem państwa posiedzenia jest zawiadomienie Rady Ministrów, które dotyczy umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie tzw. małej ratyfikacji. Na podstawie art. 118 ust. 2 Regulaminu Sejmu tego rodzaju zawiadomienia marszałek kieruje do Komisji Spraw Zagranicznych. Regulamin Sejmu wyraźnie wskazuje, że zawiadomienia są rozpatrywane tylko przez Komisję Spraw Zagranicznych. Oczywiście, pozostałe komisje sejmowe mogą wyrazić swoją opinię, natomiast na zasadach ogólnych. Jeśli któraś z komisji sejmowych uzna się za właściwą w tym sensie, że dany przedmiot umowy międzynarodowej ją zainteresuje, może przedstawić Komisji Spraw Zagranicznych swoją

opinię w tym zakresie. Nie ma regulaminowej możliwości skierowania tego rodzaju zawiadomienia na wspólne posiedzenie komisji.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo za to wyjaśnienie.

Pan poseł Kamiński, bardzo proszę.

Poseł Mariusz Kamiński (PiS):

Może powinniśmy zwrócić się do Komisji Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska. Rozumiem wyjaśnienia Biura Legislacyjnego, ale materia jest *stricte* branżowa, będąca w zakresie działania Komisji Infrastruktury i dobrze byłoby, żeby członkowie Komisji Infrastruktury wypowiedzieli się w tej sprawie. Byłoby to dla nas duże ułatwienie i dawałoby pewność dobrze wykonanej pracy. Sądzę, że to w żaden sposób nie utrudni procedowania nad ustawą.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Niestety, panie pośle, czas nam na to nie pozwoli. Pomijam kwestię, czy w świetle stanowiska przedstawionego przez Biuro Legislacyjne tego typu wystąpienie byłoby skuteczne i czy miałoby podstawy w regulaminie Sejmu.

Przyjmuję merytoryczną wartość tych wniosków, natomiast stwierdzam, że w obecnej sytuacji nie ma takiej możliwości.

Jeśli nie ma innych uwag, proponuję, byśmy przystąpili do realizacji porządku. Informuję, że marszałek Sejmu na podstawie art. 118 ust. 2 Regulaminu Sejmu skierowała w dniu 3 czerwca zawiadomienie z druku nr 1361 do Komisji Spraw Zagranicznych celem zajęcia stanowiska co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji. Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych wykonana przez pana Marka Jaśkowskiego uznaje zaproponowany tryb ratyfikacji za nieprawidłowy.

Czy w związku z tym pan minister chciałby zabrać głos?

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Artur Nowak-Far:

Tak. Rząd nie zgadza się z wnioskiem opinii. Opinia zasadza się na takim rozumowaniu, że umowa o wspólnym obszarze lotniczym pomiędzy UE a Gruzją zawiera przepisy podatkowe, których stosowanie musiałoby skutkować modyfikacją polskiego porządku prawnego. Oznaczałoby to spełnienie przesłanki art. 89 ust. 1 czyli ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Naszym zdaniem przepisy nie mają takiego charakteru. Umowa w art. 10 zawiera postanowienia dotyczące opłat celnych i zwolnienia podatkowe. Dotyczą one sytuacji, z jakimi często mamy do czynienia, latając samolotem pomiędzy państwami świata. Samolot ląduje a jego reżim celny i podatkowy jest taki, że dopóki jego towarów – części zamiennych, paliwa nie wprowadzi do obszaru celnego danego kraju, nie ma żadnych obowiązków celnych ani podatkowych.

Taki reżim prawny stosuje Polska jako państwo członkowskie UE. Ponieważ Gruzja nie jest państwem członkowskim UE, należało w postanowieniach art. 10 zawrzeć odpowiednie przepisy, które właściwie formułują tę samą zasadę, to znaczy – zwalniają z cła wszystkie elementy, części składowe, wyposażenie samolotu, w tym zużywalne, jak np. żywność albo produkty sprzedawane na pokładzie w ramach sklepu *duty free*, paliwo, części zamienne. Tym samym wprowadzają przepisy, które odnoszą się do podatków, w takim zakresie, w jakim podatki mogłyby być nakładane, gdyby dany produkt był wprowadzony na obszar celny. Muszę powiedzieć, że to nie jest cały obraz. Umowa zawiera również zapisy dotyczące podatku CIT naliczanego od dochodu osób prawnych. W tym kontekście postanowienia umowy również nie tworzą nowego stanu prawnego. Samolot, lądując, nie tworzy zakładu w sensie podatkowym – ani z punktu widzenia polskich przepisów, ani z punktu widzenia przepisów jakiejkolwiek umowy międzynarodowej o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Krótko mówiąc, mając na względzie argumenty, że art. 10 umowy nie stwarza przesłanek do jakiejkolwiek modyfikacji polskiego systemu podatkowego czy celnego, sądzimy, że właściwym trybem ratyfikacji jest tryb uproszczony.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję, panie ministrze.

Czy są pytania? Pani minister Fotyga.

Poseł Anna Fotyga (PiS):

Mam pytanie oraz komentarz. Nawiązując do opinii BAS, chcę powiedzieć, że przestrzeń powietrzna kraju członkowskiego UE stanowi jeden z elementów terytorium państwa. Nie kwestionuję, że umowa zawiera pewne elementy kompetencji wspólnotowych. Sądzę jednak, że powinno to być przedmiotem umowy mieszanej między UE a Gruzją. Jako taka umowa powinna być ratyfikowana w innym trybie.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo pani minister.

Czy są jeszcze pytania ze strony państwa posłów?

Mam pytanie do pana ministra – czy umowa jest oczekiwana przez Gruzję?

Podsekretarz stanu w MSZ Artur Nowak-Far:

Pani poseł Fotyga słusznie zauważyła, że mamy do czynienia z mieszaną strukturą materii umowy. Rzeczywiście, postanowienia umowy dotyczą sposobu korzystania z terytorium państwa członkowskiego UE. Dlatego umowa ma charakter mieszany z punktu widzenia unijnego porządku prawnego. Z tego wcale nie musi wynikać tryb ratyfikacji umowy w Polsce. Nie należy wiązać mieszanego charakteru umowy z trybem ratyfikacji.

W odniesieniu do kwestii, czy umowa jest oczekiwana w Gruzji, powiedziałbym, że trudno mi wypowiadać się za rząd gruziński. Nasza ocena skutków regulacji wskazuje wyraźnie, że umowa jest symetryczna, to znaczy korzystna zarówno dla UE i jej państw członkowskich, jak i dla Gruzji. Być może ze względu na oddalenie Gruzji, jak i na potrzeby rozwojowe tego państwa każda tego typu umowa, która liberalizuje jej kontakty czy trasy transportowe z UE, jest przez Gruzinów pożądana.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo.

Pan poseł Szczerski, bardzo proszę.

Poseł Krzysztof Szczerski (PiS):

Analizując konsekwencje umowy, pragnę zapytać o następującą kwestię. Z uzasadnienia wynika, że negocjacje umowy pomiędzy UE a Gruzją rozpoczęły się w październiku 2009 r. a umowa została podpisana w grudniu 2010 r. Natomiast z listopadzie 2010 r. Polska zawarła z Gruzją umowę bilateralną o cywilnym transporcie lotniczym. Czy postanowienia umowy unijnej zastępują umowę bilateralną? Jakie są konsekwencje umowy bilateralnej?

Podsekretarz stanu w MSZ Artur Nowak-Far:

Jeśli chodzi o relacje pomiędzy umową między rządem RP a rządem Gruzji z 26 listopada 2010 r. a umową zawieraną przez UE, to mamy do czynienia z częściowym nakładaniem się materii. W tym przypadku działa doktryna ERTA, która przewiduje, że jeśli zawierana jest umowa międzynarodowa UE z jakimkolwiek innym krajem a wcześniej była zawarta umowa przez kraj członkowski, to nowa umowa – unijna zastępuje w zakresie własnej regulacji odpowiednie przepisy umowy zawartej w układzie bilateralnym.

W odniesieniu do relacji materii odpowiedź brzmi, że niektóre postanowienia umowy unijnej zastępują postanowienia umowy krajowej. Jakkolwiek nie mam przed sobą dokładniejszej analizy, sposób rozstrzygnięcia zasadniczej materii, w tym materii podatkowej, w układzie bilateralnym i multilateralnym jest podobny.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Kontynuujemy dyskusję. Pani minister Fotyga.

Poseł Anna Fotyga (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący.

Panie ministrze, umowa bilateralna polsko-gruzińska weszła w życie już po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Jak rozumiem, były wszelkie stosowne oświadczenia,

że ta umowa nie narusza prawa unijnego. Dlatego ponawiam pytanie: proszę o podstawę prawną zawarcia umowy między UE a Gruzją?

Podsekretarz stanu w MSZ Artur Nowak-Far:

Pani poseł, dziękuję za przypomnienie. Podstawą prawną jest art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepis ten dotyczy w najszerszym zakresie zawierania umów przez UE. W strukturze traktatowej mamy przepisy dotyczące procedury zawierania umów międzynarodowych przez UE. Dotyczą one określonych materii, np. wspólnej polityki handlowej, międzynarodowych stosunków monetarnych. Materia prawa lotniczego nie wpisuje się w żadną z tych bardziej szczegółowych podstaw. Stąd zastosowanie znalazł art. 218.

Jeśli chodzi o potencjalną sprzeczność poszczególnych przepisów umowy unijnej i umowy bilateralnej, zwracam uwagę, że nakładanie się przepisów i pierwszeństwo przepisów unijnych nad krajowymi wcale nie wyznacza stosunku sprzeczności. To mogą być podobne lub tożsame przepisy, ze względu na materię i jej logikę. Gdy mówimy o nakładaniu się przepisów, niekoniecznie mamy do czynienia ze sprzecznością.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję, panie ministrze.

Pasjonująca dyskusja. Pani minister, bardzo proszę.

Poseł Anna Fotyga (PiS):

Przepraszam bardzo, panie ministrze, proszę mi podać podstawę prawną stwierdzenia przewagi prawa unijnego nad prawem krajowym, zwłaszcza nad konstytucją.

Podsekretarz stanu w MSZ Artur Nowak-Far:

Pani minister, jak wszyscy wiemy, w zależności od tego, jaki punkt wyjścia przyjmiemy, różne punkty widzenia mogą być formułowane. Nie wypowiadam własnego zdania. Jeśli wyjdziemy z punktu widzenia reprezentowanego przez Trybunał Sprawiedliwości UE, to wyraźnie stwierdza on, że prawo unijne, jeśli traktat został ratyfikowany w krajowym porządku prawnym, nabywa predykat, cechę pierwszeństwa nad prawem krajowym.

Przedmiotowa umowa ma charakter mieszany. Z punktu widzenia porządku unijnego jest ona zawierana na podstawie art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu UE, który został przez państwa członkowskie ratyfikowany. Z uwagi na mieszany charakter umowy spotykamy się, żeby uzgodnić tryb jej włączenia do krajowego porządku prawnego. To wynika ze styku regulacji traktatowej unijnej i naszego własnego porządku konstytucyjnego. To akurat jest obszar, w którym kwestia pierwszeństwa prawa nie przedstawia się w sposób tak drastyczny, jak w niektórych innych sprawach.

Oczywiście, udzielam nieco wymijającej odpowiedzi. Wynika to z charakteru materii, z którą mamy do czynienia.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Szczerski.

Poseł Krzysztof Szczerski (PiS):

Zgłaszam wniosek formalny o odroczenie rozpatrywania zawiadomienia do czasu uzyskania opinii na temat relacji pomiędzy umową bilateralną a umową unijną z Gruzją.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo.

Zanim podejmę decyzję co do wniosku, poproszę o zabranie głosu przedstawicieli Biura Legislacyjnego w celu wyjaśnienia podstawy trybu procedowania nad projektem.

Legislator Przemysław Sadłoń:

Szanowni państwo, zgodnie z art. 118 ust. 2 Regulaminu Sejmu, marszałek, kierując zawiadomienie dotyczące umowy międzynarodowej, której ratyfikacja ma nastąpić w trybie tzw. małej ratyfikacji, określa Komisji Spraw Zagranicznych termin przedstawienia sprawozdania. Sekretariat dysponuje lepszą wiedzą, na jaki dzień ten termin został oznaczony. Jest to pierwsza z kwestii, które muszą wziąć państwo pod uwagę, podejmując decyzję w zakresie ewentualnego odroczenia rozpatrywania zawiadomienia.

Inną rzeczą jest tryb dotyczący ratyfikacji umów międzynarodowych w drodze tzw. małej ratyfikacji, wynikający z ustawy o umowach międzynarodowych. Zgodnie z przepisami ustawowymi Sejm ma 30 dni na podjęcie decyzji w sprawie ewentualnego zakwestionowania trybu ratyfikacji przedstawionego przez Radę Ministrów. Biorąc pod uwagę, że zawiadomienie jest z 3 czerwca a kolejne posiedzenie Sejmu wypada po upływie terminu 30 dni, skutek ewentualnego przełożenia decyzji w sprawie zawiadomienia byłby taki, że ewentualne zastrzeżenia co do naruszenia przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji byłby pozbawione ram prawnych. Ewentualna sugestia, że tryb zaproponowany przez Radę Ministrów jest nieprawidłowy, nie mogłaby zrealizować się w żadnym instrumencie prawnym. Wszelkie działanie Komisji w tym zakresie byłoby nieskuteczne, bowiem po upływie tego terminu 30-dniowego należy uznać, że Sejm zgadza się z trybem zaproponowanym przez Radę Ministrów.

Tego rodzaju okoliczności powinni państwo wziąć pod uwagę, decydując o ewentualnym przełożeniu rozpatrywania tej sprawy.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Panie pośle, z przykrością muszę stwierdzić, że w świetle wyjaśnień, które przed chwilą przedstawił pan mecenas, muszę uchylić ten wniosek formalny jako sprzeczny z obligacją regulaminową oraz nałożoną na nas przez panią marszałek Sejmu. Oczywiście, Komisja podejmie dziś decyzję, czy proponowany tryb jest zasadny. Żeby nie narażać Komisji na zarzut niewypełnienia obligacji regulaminowej, proponuję, abyśmy dziś podjęli decyzję.

Mam nadzieję, że pan poseł zgodzi się, iż w tej sytuacji powinniśmy dziś podjąć decyzję.

Poseł Krzysztof Szczerski (PiS):

Trudno podjąć decyzję w sprawie umowy unijnej, która ma wpływ na umowę bilateralną, bez precyzyjnej informacji rządu o wzajemnej relacji pomiędzy tymi umowami. Osoby głosujące „za", podejmą decyzję „w ciemno". Rozumiem uwarunkowania formalne i obligację Komisji, ale uważam, że nie powinniśmy podejmować decyzji „w ciemno".

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję za tę wypowiedź. Pragnę zwrócić uwagę, że nie będziemy podejmować decyzji „w ciemno". Po pierwsze – przeprowadziliśmy szczegółową i precyzyjną dyskusję, która mogła posłużyć wyrobieniu sobie opinii przez posłów. Po drugie – mamy stanowisko rządu przedstawione przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Myślę, że te dwie przesłanki pozwolą posłom na zajęcie stanowiska.

Pragnę też stwierdzić, że w terminie wyznaczonym przez marszałek Sejmu, tj. do dnia 18 czerwca nikt z posłów nie zgłosił zastrzeżeń co do trybu ratyfikacji umowy z druku nr 1361. Ten fakt należy podkreślić. To nie oznacza, że zastrzeżenia nie mogą być wygłaszane w trakcie posiedzenia Komisji. Wręcz przeciwnie – to jest właściwe miejsce.

Czy Biuro Legislacyjne ma jeszcze uwagi? Bardzo proszę.

Legislator Przemysław Sadłoń:

W odniesieniu do samej umowy – nie, natomiast być może zostałem źle zrozumiany. Okoliczności, o których mówiłem i, które należy wziąć pod uwagę przy rozstrzyganiu tego typu kwestii, nie powodują niemożliwości poddania wniosku pana posła pod głosowanie. Pan poseł ma prawo postawić taki wniosek i w świetle regulaminu Sejmu należy go traktować jako proceduralny. Komisja, o ile pan poseł nie wycofa wniosku, powinna tę kwestię rozpatrzyć przy pełnej świadomości konsekwencji podjęcia określonej w tej sprawie decyzji.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Rozumiem, panie mecenasie, że ewentualne przyjęcie przez Komisję wniosku pana posła Szczerskiego oznaczałoby, że Komisja nie zgłasza zastrzeżeń do zaproponowanego trybu ratyfikacji?

Legislator Przemysław Sadłoń:

Tak. Milczenie Komisji w tej sprawie nawet nie tyle oznacza, że Komisja nie zgłasza żadnych wątpliwości, co Sejm nie zgłasza zastrzeżeń co do trybu wskazanego przez Radę Ministrów.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

W związku z tym mam pytanie do pana posła, czy podtrzymuje swój wniosek?.

Poseł Krzysztof Szczerski (PiS):

Podtrzymuję. Można zwołać posiedzenie Komisji przed kolejnymi obradami Sejmu i rozpatrzyć zawiadomienie ponownie.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję bardzo. Wobec tego poddaję wniosek posła Szczerskiego pod głosowanie. Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (4) Kto jest przeciwny? (8) Kto się wstrzymał? (1).

Dziękuję bardzo. Stwierdzam, że wniosek nie uzyskał wymaganej większości.

Powracamy do procedowania nad porządkiem obrad. Czy Biuro Legislacyjne ma uwagi?

Legislator Przemysław Sadłoń:

Biuro nie zgłasza uwag.

Przewodniczący poseł Robert Tyszkiewicz (PO):

Dziękuję. Wobec tego proponuję, aby Komisja przyjęła sprawozdanie o niezgłaszaniu zastrzeżeń. Kto jest za przyjęciem sprawozdania? (10) Kto jest przeciwny? (4) Kto się wstrzymał? (0).

Stwierdzam, że Komisja przyjęła sprawozdanie o niezgłaszaniu zastrzeżeń do druku nr 1361.

Czy w sprawach bieżących ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Chciałbym poinformować o jutrzejszych posiedzeniach Komisji: o godz. 14.00 w sali nr 102 – posiedzenie budżetowe, o godz. 17.00 w sali nr 106 – wspólnie z Komisją Finansów Publicznych.

Informuję, że na tym porządek obrad został wyczerpany. Dziękuję panu ministrowi. Zamykam posiedzenie Komisji.